

Planologische impotentie voor open ruimte met potentie
‘Blikverdieping’ en ‘blikverbreding’:
 twee noodzakelijke voorwaarden voor een vernieuwde aanpak
 van de open ruimte in verstedelijkte omgevingen

Roeland CAPPON
roeland.cappon@ugent.be

Universiteit Gent – Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Krijgslaan 281 S8A3, 9000 Gent –België

Stellingen

1. De open ruimte in verstedelijkte gebieden blijft, ondanks de veelheid aan opportuniteiten die er zich voordoen, in een proces van verstarring steken. De houding van het Vlaams ruimtelijk beleid inzake deze complexe maar tevens uitdagende gebiedsproblematiek, wordt door onmacht en gelatenheid gekenmerkt.
2. Dit onvermogen is ingebed in de structurering en inhoudelijke uitwerking van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en in de afbakeningsstrategieën die er gehanteerd worden. Een aantal knelpunten om de aanpak van de open ruimte op te schalen versterken dit.
3. Twee noodzakelijke voorwaarden voor een vernieuwde aanpak komen op de voorgrond, namelijk ‘blikverdieping’ en ‘blikverbreding’. De eerste resulteert uit een herfundering van het RSV, de laatste biedt kansen om de open ruimte in een bovenlokaal daglicht te plaatsen.

1. Inleiding

Het is opvallend dat het in randstedelijke gebieden in Vlaanderen, ondanks de waargenomen hoge dynamiek, ontbreekt aan initiatieven voor een kwalitatieve inrichting van de open ruimte en dat hiervoor ook weinig draagvlak te vinden is. Zowel lokale actoren als de overheid vertonen inzake deze probleemstelling een zekere fatalisme¹ en zijn ook niet geneigd om hierin hun verantwoordelijkheid op te nemen.

De problematiek van randstedelijke gebieden kadert in een meer algemene evolutie waarbij stad en platteland in zowel morfologisch als functioneel opzicht steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden zijn. In de afgelopen eeuw ontstonden in versneld tempo allerlei urbaan-rurale tussenvormen, die getypeerd worden door enerzijds spreiding van stedelijke functies en anderzijds fragmentatie van de tussenliggende open ruimte. Door het samenkomen van zowel stedelijke als meer landelijke functies komt in deze gebieden ook een veelheid aan (sectorale) transformatieprocessen voor die, indien ze niet op elkaar afgestemd worden, kunnen leiden tot een aanzienlijke vermindering in leefbaarheid. Allerlei economische en/of ecologische processen krijgen geen ademruimte of interfereren met elkaar en de uniformering van het landschap tast ook de belevingswaarde van deze gebieden aan.

Deze urbaan-rurale tussengebieden zijn door het coëxisteren van vele functies en betekenissen uiterst complexe gebiedseenheden, maar houden tegelijkertijd ook enorme potenties in. De stedelijke nabijheid kan voor de landbouwer een zegen zijn; hij kan er zijn productie afstemmen op een relatief grote consumentenmarkt of kan er een tweede job zoeken. De bewoner of toevallige recreant kan er genieten van een aangename afwisseling tussen stedelijke en open ruimtes. De landelijke omgeving en de goede bereikbaarheid overhalen een consultancybedrijfje om er zich te vestigen.

Er wordt echter vastgesteld dat het huidig Vlaams ruimtelijk beleid niet bij machte is de uitdagingen in deze ‘strategisch’ belangrijke open ruimte aan te gaan en dat het daar ook geen prioriteit van maakt. Dit hypothekeert in grote mate de huidige (en toekomstige) leefbaarheid van de verstedelijkende omgeving. Deze beleidsmatige ‘impotentie’ en ‘lethargie’ liggen deels ingebed in de structurering en de inhoudelijke uitwerking van het Vlaams ruimtelijk beleid. Illustratief hiervoor is de het begrip ‘open-ruimteverbinding’² die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) is ingevoerd om de open ruimte in een verstedelijkende omgeving te vrijwaren. Hoewel deze beleids categorie in de structuurplannen op alle planniveaus (gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk) wordt geoperationaliseerd, heeft ze niet of nauwelijks doorwerking in de uitvoeringsplannen. Open-ruimteverbindingen blijven dus in grote mate ‘dode letter’ (zie ook deel 2.3)

Deze paper poogt de onderliggende redenen van de waargenomen onmacht en/of desinteresse te doorgronden zodat dit eventueel het vertrekpunt kan vormen voor de opbouw van een meer

¹ Dit was ook de algemene teneur van de VRP-avond omtrent ‘strategische projecten in de open ruimte’ die op 8 februari 2007 werd ingericht door de Vlaamse vereniging voor Ruimte en Planning (VRP).

² Is vergelijkbaar met het begrip ‘rijksbufferzone’ in Nederland. Vooral de maatschappelijke (recreatieve) rol van de open ruimte wordt in deze laatste benadrukt.

op visie gerichte en tevens krachtadiger beleid inzake de ‘in verdrukking’ zijnde open ruimte. In een eerste deel wordt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) terzake doorgelicht en wordt er aangetoond dat dit onvermogen gedeeltelijk is ingebed in de structuur en de visie die erin voorkomt, in de operationalisering van het begrip open-ruimteverbinding en in de afbakeningsstrategieën die erin gehanteerd zijn. In het tweede deel wordt dieper ingegaan op de knelpunten die samenhangen met het feit dat ruimtelijke inrichtingsvraagstukken betreffende de open ruimte in toenemende mate een aanpak op regionaal planningsniveau vereisen. Het derde en laatste deel tenslotte peilt naar de randvoorwaarden voor een vernieuwde aanpak van de open ruimte in een verstedelijkende context.

2. Het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV) doorgelicht

Het RSV, definitief vastgesteld in 1997, wil een kader uitbouwen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen zodat diverse maatschappelijke activiteiten in een complexer wordende samenleving zich optimaal kunnen ontwikkelen. Eén van de achterliggende redenen voor de opmaak van het RSV was de bezorgdheid over de negatieve impact van allerlei verstedelijkingsprocessen en de daaruit voortvloeiende verrommeling van het landschap (RSV).

Daarnaast stelt men ook vast dat de samenleving aan de resterende open ruimte in toenemende mate ook andere (dan agrarische) kwaliteiten en betekenissen toekent. Volgens Hidding (2002) wordt de open ruimte onder verstedelijkingsdruk meer en meer gepercipieerd als een soort ‘contraruimte’ (tegenover de bebouwde ruimte) en evenzeer als deel uitmakend van de ‘dagelijkse leefwereld’.

Er is dus een spanningsveld waar te nemen tussen enerzijds de afnemende kwaliteit van het landschap en anderzijds het toenemend sociaal-cultureel belang van de open ruimte, wat noodzaakt tot een herziening van het Vlaams ruimtelijk beleid t.a.v. de open ruimte. Dit houdt onder meer in dat naast het traditionele planningsdiscours³ - waarin het economistisch denken voorop staat en waarbij stad en platteland als tegenpolen worden beschouwd - ook alternatieve planningsdiscoursen - die uitgaan van de interactie tussen stad en platteland en op deze manier ook inspelen op de postmoderne maatschappij - in rekening moeten worden gebracht. We stellen vast dat het RSV nog in grote mate gestructureerd is op basis van het traditionele discours - denk aan de complementariteit van het stedelijk en buitengebiedbeleid - maar daarnaast ook inhoudelijke elementen uit (alternatieve) ecologische en economische discoursen insluit - denk hierbij aan de uitbouw van respectievelijk het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en van de hoofdinfrastructuur inzake vervoersstromen.

2.1. De lagenbenadering en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

In de hiernavolgende analyse wordt met name scherpgesteld op de ruimtelijke principes in het RSV, die representatief zijn voor de visie op de gewenste ruimtelijke structuur in Vlaanderen, met de bedoeling een antwoord te geven op een tweetal relevante vragen. Omvatten de vier

³ Het begrip discours verwijst naar een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden over (aspecten van) de ruimtelijke organisatie van stad en land (Hidding et al., 1998)

ruimtelijke principes wel de vooropgestelde duurzaamheid⁴? Zijn de ruimtelijke principes in staat het waargenomen spanningsveld (tussen de afnemende kwaliteit en het toenemend sociaal-cultureel belang van de open ruimte) te ontzenuwen? Om deze vragen te kunnen beantwoorden worden de ruimtelijke principes betrokken op enerzijds de lagenbenadering⁵ (MIRUP, 2003), die net zoals de principes eveneens een toekomstgerichte visie beoogt, en op anderzijds de drie pijlers van duurzaamheid die impliciet in de lagenbenadering vervat zijn. De keuze om de lagenbenadering als toetsingskader te nemen is ingegeven door de vaststelling dat de opbouw van de ruimtelijke principes een afspiegeling lijkt te zijn van de lagenbenadering (zie figuur 1). In de lagenbenadering wordt de ruimte uiteengelegd in drie lagen: de ondergrond (de ruimtelijke drager), de netwerken (de ruimtelijke structuur) en de occupatielaag (de ruimtelijke inrichting). De economische en ecologische pijlers van duurzaamheid zijn sterk gerelateerd aan de (economische en ecologische) netwerken maar staan ook in interactie met de overige twee lagen. De sociaal-culturele pijler wordt dan geëxpliciteerd in de aanwezige oriëntatiemogelijkheden (in tijd en ruimte) die in de drie lagen aanwezig zijn. De lagenbenadering is een instrument dat een heldere gebiedsanalyse mogelijk maakt en van waaruit aan mogelijke inrichtingsvoorstellen richting wordt gegeven.

Vinden we de drie lagen terug in de in het RSV geformuleerde ruimtelijke principes? Het eerste principe ('gedeconcentreerde bundeling') heeft betrekking op de ruimtelijke inrichting (de occupatielaag). De twee volgende principes ('poorten' en 'infrastructuren') zijn grotendeels gelinkt aan sociaal-economische en fysieke netwerken (de netwerkenlaag) en moeten als het ware de economische doelmatigheid garanderen. Het laatste principe, dat stelt dat het 'fysisch systeem ruimtelijk structurerend' moet zijn, focust op de ruimtelijke drager (de ondergrond). We besluiten dat met uitzondering van de ecologische netwerken de lagenstructuur grotendeels terug te vinden is in de ruimtelijke principes.

<i>Lagenbenadering</i>		<i>Ruimtelijke principes</i>
<i>Ruimtelijke inrichting</i>	<i>occupatielaag</i>	<i>'gedeconcentreerde bundeling'</i>
<i>Ruimtelijke structuur</i>	<i>economische en vervoersnetwerken</i>	<i>'poorten als motor voor ontwikkeling'</i> <i>'infrastructuren als bindteken en basis voor locatie van activiteiten'</i>
	<i>ecologische netwerken</i>	
<i>Ruimtelijke drager</i>	<i>de ondergrond</i>	<i>'fysisch systeem ruimtelijk structurerend'</i>

Figuur 1: vergelijking tussen de lagenbenadering en de ruimtelijk principes uit het RSV

Problematischer wordt het wanneer we nagaan in welke mate de drie duurzaamheidspijlers in de ruimtelijke principes zijn opgenomen. We stellen vast dat de ecologische en sociaal-culturele pijler nauwelijks aan bod komen. De eerste wordt zijdelings aangeraakt in het laatste ruimtelijke principe ('fysisch systeem') wanneer gesproken wordt over de (ecologische?)

⁴ Het uitgangspunt voor de visie op de ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen wordt in het RSV geformuleerd als een 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling'.

⁵ We onderscheiden binnen de lagenbenadering drie lagen; de eerste laag (de ondergrond) bestaat uit de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem, de tweede laag (netwerken) kan zowel biologische als infrastructuur (economische) netwerken omvatten en tenslotte de derde laag (occupatielaag) is een representatie van de fysieke neerslag van de menselijke activiteiten.

verbindende doelstellingen van open-ruimteverbindingen. De laatste pijler wordt op geen enkele manier geëxpliciteerd in de principes, tenzij zeer verdoken in de sociale meerwaarde die zou ontstaan bij aanwending van het principe van ‘gedeconcentreerde bundeling’. Hoewel dit laatste principe slaat op de occupatielaag, lijkt vreemd genoeg de contramal hiervan, namelijk ‘de structurerende open ruimte’, te zijn opgenomen in het principe dat betrekking heeft op de onderlaag. Het ruimtelijke principe ‘fysisch systeem ruimtelijk structurerend’ blijkt bij nader toezien eerder een lege doos waarbij de begrippen ‘structurerende open ruimte’ en ‘open-ruimteverbinding’ die in de doos zijn opgenomen er eigenlijk niet thuishoren en waarbij het principe niet echt aangeeft hoe men het bij de ruimtelijke inrichting kan in rekening brengen. Hoe glashelder de metafoor ‘open en stedelijk’ ook is, des te onduidelijker is de uitwerking van de hieraan verbonden ruimtelijke principes.

Toch dient bovenstaand beeld wat genuanceerd.

Zo blijkt de natuurlijke structuur (de ecologische dimensie binnen het RSV) uitgebreid aan bod te komen in zowel het informatieve als in het richtinggevende gedeelte⁶, maar dan eerder vanuit een sectorale invalshoek⁷ binnen het buitengebiedbeleid. Op deze manier maakt de ecologische structuur eerder deel uit van de ruimtelijke inrichting dan dat het zelf een onderliggende en richtinggevende ruimtelijke structuur vormt. Natuur wordt bijgevolg functioneel afgebakend en is hierdoor niet meer structurerend voor de andere bestemmingen in het ‘platte vlak’ (d.i. de ruimtelijke inrichting).

Iets gelijkaardigs stelt men vast voor de sociaal-culturele dimensie in het RSV. Hoewel volledig afwezig in de ruimtelijke principes, zien we deze dimensie wel opduiken – zij het heel beperkt - in de ontwikkelingsperspectieven voor het landschap. Het landschap wordt in het RSV benaderd als een min of meer onderscheiden sector binnen het buitengebied, maar dit staat haaks op het in essentie holistisch en integraal karakter van het landschap. Landschap incorporeert elementen uit de drie lagen (ruimtelijke drager, structuur en inrichting) en zou in die zin kunnen worden beschouwd als een afzonderlijke laag die mee randvoorwaarden moet opleggen aan de ruimtelijke inrichting. Doch wat cruciaal is om deze dimensie in het RSV tot uiting te laten komen is een grondige analyse (in het informatieve deel) van landschapskwaliteiten over stad en platteland heen. Met de instelling van de Landschapsatlas (2001) en de Landschapskenmerkenkaart (2003) is al een basis gelegd om invulling te geven aan respectievelijk de cultuurhistorische en de ruimtelijk structurerende invalshoek van het landschap. Om alle landschapskwaliteiten in kaart te brengen ontbreekt echter nog een soort visuele landschapskaart, die landschap eerder vanuit esthetische invalshoek benadert (Rogge et. al., 2004).

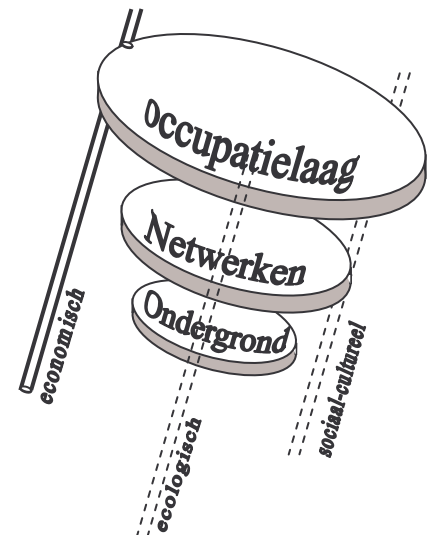
⁶ Het RSV is driedelig opgebouwd; het informatieve gedeelte beschrijft de ruimtelijke structuur, het richtinggevende gedeelte bevat de gewenste ruimtelijke structuur en het laatste gedeelte bevat bindende bepalingen om de gewenste structuur te realiseren.

⁷ Het Decreet betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu stelt zich tot doel om voor Vlaanderen zowel een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) als een Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) af te bakenen.

2.2. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een wankele toren van Pisa?

Het belang van de ruimtelijke principes mag echter niet onderschat worden. In feite zijn ze de fundamenteën van een na te streven ruimtelijke structuur voor Vlaanderen. Een onduidelijke uitwerking van richtinggevende principes heeft bijgevolg verstrekkende gevolgen. De fundamenteën rusten als het ware op drie (duurzaamheids)pijlers die niet evenwichtig zijn uitgebouwd en aldus ontstaat een (scheve) toren van Pisa. De toren dreigt bovendien uit balans te geraken indien de ecologische en vooral sociaal-culturele pijler niet dringend verstevigd worden. Dat hiermee de scheve situatie niet is rechtgezet heeft diepere wortels en is een voorbeeld van hoe men bij de ruimtelijke inrichting onvoldoende rekening gehouden heeft met bijvoorbeeld de onderliggende ruimtelijke drager (d.i. de ondergrond). De toenmalige bouwheren realiseerden zich niet dat de toren werd opgetrokken op de alluviale grond van een vroegere rivierbodem en moesten van meet af aan het bouwwerk op een asymmetrische manier gaan aanpassen. Samengevat dient men, vooraleer de toren verder uit te bouwen,

- het zwaartepunt van de toren te verlagen - lees de netwerkenlaag, de laag van de ondergrond en eventueel een culturele laag in de verdere uitwerking van de visie (meer) tot uiting te laten komen –
- en daarmee samenhangend de pijlers te herfunderen – lees de ecologische en sociaal-culturele dimensie binnen de ruimtelijke principes te integreren.



Figuur 2: Het RSV, een wankele toren?

In de verdere uitwerking van het richtinggevende gedeelte (van het RSV) treden de ruimtelijke principes voor een viertal gebiedstypes, die in het RSV structuurbepalende componenten⁸ worden genoemd, gelijktijdig (en gelijkwaardig?) met elkaar in interactie, wat dan resulteert in een gewenste structuur voor deze gebiedstypes. Doch merken we hier meteen op dat de inhoudelijke uitwerking van één structuurbepalende component, namelijk de lijninfrastructuur, eerder een elaboratie is van het gelijknamig ruimtelijk principe. De overige drie structuurbepalende componenten (stedelijke gebieden, buitengebied en gebieden voor economische activiteiten) kunnen wel beschouwd worden als een gebiedstype. De keuze van deze gebiedstypes ademt nog in grote mate de dichotomie tussen stad en platteland uit. Hierdoor wordt weinig ruimte gegeven aan diverse urbaan-rurale tussenvormen en is het bijgevolg moeilijk om in te spelen op andere vormen van netwerkstedelijkheid (zoals bijvoorbeeld de bandsteden). Het richtinggevende deel dient dus in de eerste plaats helder gestructureerd te worden in enerzijds een omschrijving van de ruimtelijke principes (inclusief de uitwerking ervan) en anderzijds de gewenste ruimtelijke structuren voor een meer gedifferentieerd aantal gebiedstypes. Dat de uitwerking van een duidelijke verhaallijn voor een welbepaalde ruimtelijke structuur (in zowel de analyse als in de bijhorende ruimtelijke

⁸ De vier structuurbepalende componenten voor Vlaanderen zijn de stedelijke gebieden, het buitengebied, de gebieden voor economische activiteiten en de lijninfrastructuur.

principes) effect ressorteert, bewijst de aanpak van de lijninfrastructuur in het RSV. De heldere uitwerking van deze ruimtelijke structuur (in het informatieve en richtinggevende deel) heeft aanleiding gegeven tot een meer gefundeerd en effectief mobiliteitsbeleid (Van den Broeck, 2005).

2.3. Weinig licht en ruimte in de toren... voor een volwaardige ontplooiing van de open ruimte

Binnen de huidige structuur en inhoud van het RSV lijkt om tal van redenen geen 'ruimte' te zijn voor een volwaardige inrichting van de open ruimte en blijven hierdoor een aantal essentiële dimensies ervan 'onderbelicht'.

- Ten eerste ontbreken er binnen de ordenende principes een aantal ecologische en sociaal-culturele richtingaanwijzers zodat men voor een groot aantal open-ruimte kwaliteiten al te makkelijk terugvalt op het sectorale beleid. De inrichting van de open ruimte, die in feite een weergave zou moeten zijn van een gelijktijdige en gelijkwaardige afweging van ruimtelijke principes, is nu eerder een nevenschikking van sectoraal afgebakende structuren van voornamelijk natuur en landbouw. Sectorale belangen spelen zich voornamelijk af in het 'platte vlak' van de ruimtelijke inrichting en komen hierdoor onvoldoende tegemoet aan het toenemend maatschappelijk en ecologisch belang van de open ruimte.
- Een tweede reden, die eigenlijk voortvloeit uit de eerste, is dat de ruimte nog te veel wordt benaderd vanuit een economische invalshoek. Zo komt in de urbaan-rurale tussengebieden vanzelf de nadruk op de nederzettingsstructuren en de verbindende fysieke (en sociaal-economische) netwerken te liggen en verwordt de open ruimte in deze visie tot ontwikkelingsruimte voor hoogdynamische functies.
- Tenslotte stelt men vast dat het stedelijk gebiedbeleid en het buitengebiedbeleid niet zo complementair zijn als het RSV wel laat uitschijnen. Met name in de schemerzone tussen stad en platteland (de zogenaamde tussengebieden) wordt een beleidsvacuüm vastgesteld, dat is ingegeven enerzijds door een tekort aan differentiëring in gebiedstypes (in het richtinggevende deel van het RSV) en anderzijds door de afbakeningsstrategie die in het RSV wordt gehanteerd (zie ook deel 2.5).

Illustratief hiervoor zijn de zogenaamde 'open-ruimteverbindingen'. Deze beleidscategorie uit het RSV stelt zich tot doel om in verstedelijkte omgevingen enerzijds de herkenbaarheid tussen bebouwde en niet-bebouwde omgeving te behouden en anderzijds grotere open ruimten met elkaar te verbinden. De opname ervan binnen de ruimtelijke principes doet hoge verwachtingen koesteren, doch de verdere uitwerking ervan raakt verstrikt in het sectorale buitengebiedbeleid. Uiteindelijk wordt deze beleidscategorie dan maar ingeschreven in de 'ontwikkelingsperspectieven van het landschap' in het buitengebiedbeleid. Deze verenging tot de landschappelijke aspecten van de open ruimte zorgt er echter voor dat open-ruimteverbindingen de verstedelijkende ruimte niet echt kunnen structureren (Cappon, 2005). Dit is meteen één van de belangrijkste redenen waarom open-ruimteverbindingen niet of nauwelijks een vervolg krijgen in uitvoeringsplannen.

2.4. Naar een herfundering van het RSV

De belangrijkste conclusie is dat het RSV nog steeds in grote mate gebaseerd is op het traditioneel planningsdiscours en bijgevolg op de dichotomie tussen stad en platteland. De visie op de ruimtelijke structuur voor Vlaanderen gaat nog te veel uit van een functionele planning van het ‘platte vlak’ en houdt onvoldoende rekening met de onderliggende structuren (in het bijzonder de ecologische netwerken) en met de ruimtelijke drager (de ondergrond). Hierdoor komen in het RSV vooral de ecologische en de sociaal-culturele dimensie van de vooropgestelde duurzaamheid onvoldoende aan bod.

- Er is dus bovenal nood aan een inhoudelijke fundering van de onderliggende lagen en aan een consistente en samenhangende structuur waarbinnen de lagen verder kunnen worden uitgewerkt. Vertaald naar het RSV betekent dit dat hier een pleidooi wordt gehouden om *de lagenbenadering* consequent over het informatieve en het richtinggevende gedeelte uit te werken.
- Tenslotte stelt men ook vast dat de uitwerking van de verschillende gebiedstypes (de structurerende componenten) ten eerste te stipulerend is, waardoor het zijn strategisch karakter verliest, en ten tweede zich richt op een te beperkt aantal gebiedstypes (stedelijk versus buitengebied) waardoor andere relevante gebiedstypes, die uiting zijn van de netwerkstedelijkheid, onderbelicht blijven. In feite kan men zich bij de bespreking van de gebiedstypes beperken tot een overzicht van een aantal *kwalitatieve en kwantitatieve handvatten (ambities) per gebiedstype*. De concrete inrichting kan dan gebiedsgericht en op basis van één of meerdere in het RSV beschreven gebiedstypes gebeuren. In die zin dient het RSV in de eerste plaats een referentiekader te zijn voor het gebiedsgericht beleid maar daarnaast ook voor het meer op uitvoering gerichte ‘projectmatig’ beleid (Van den Broeck, 2005). Aldus ontstaat de noodzaak om binnen het RSV ook ruimte te voorzien voor een omkadering voor de op sturing gerichte instrumenten en moet men overwegen of men de huidige indeling *informatief-richtinggevend-bindend* binnen het RSV niet kan herdenken naar een alternatieve tripliek, namelijk deze van *analyse-ordering-sturing*⁹.

2.5. Afbakeningsstrategieën: open ruimte ‘in’ of ‘door de mazen van’ het net

Naast het uitstippelen van kwalitatieve doelstellingen, weerspiegeld in de ruimtelijke principes, stelt het RSV zich ook tot doel om voor een aantal functies kwantitatieve opties te nemen. Uit vrees voor een ongeremde verstedelijking in het buitengebied, werd bijkomend in het richtinggevend deel van het RSV een ruimteboekhouding voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van in hoofdzaak woningbouw, industrie, natuur en landbouw opgenomen. Een afbakeningsstrategie is hiervoor onontbeerlijk. Er moet m.a.w. duidelijkheid zijn welke kwantiteit moet worden toegekend aan welk welomschreven en scherp afgelijnd gebied. Het RSV hanteert hiervoor een tweetal, op eerste zicht gelijkaardige, afbakeningsstrategieën.

⁹ Volgens Hidding et al. (1998) wordt elk planningsdiscours gekenmerkt door 3 lagen, namelijk een analytische laag, een ordeningslaag en een sturingslaag.

- Enerzijds worden stedelijke gebieden afgebakend, waarbinnen de meer dynamische ontwikkelingsmogelijkheden moeten geschieden. Open ruimte daarentegen, wordt als afzonderlijke eenheid niet afgebakend maar blijft over na afbakening van de stedelijke gebieden (Leinfelder, 2007), waarmee de dominante rol van de stad (tegenover het platteland) nog eens wordt bevestigd.
- Anderzijds worden binnen het buitengebied eveneens grote structuren laagdynamische functies (natuur, landbouw en bosbouw) afgebakend.

Echter, tussen beide manieren van afbakenen zijn fundamentele verschillen aan te wijzen: de eerste benadert de ruimte op een geïntegreerde manier en streeft bij voorkeur naar meervoudig en verweven ruimtegebruik, de laatste beoogt een eerder monofunctionele zonering van sectoraal geïnspireerde open-ruimtefuncties zoals landbouw en natuur. Deze twee zienswijzen op afbakenen hebben implicaties voor de wijze waarop open ruimte wordt benaderd. In de stedelijke gebieden komt men door de geïntegreerde aanpak meer tegemoet aan het maatschappelijk belang van de open ruimte (landschap en recreatie) en zijn er hierdoor meer garanties voor de vrijwaring ervan. De afbakeningsstrategie binnen het buitengebiedbeleid daarentegen is eerder functioneel van aard en verhindert dat bij inrichtingsvraagstukken een aantal sociaal-culturele aspecten van de open ruimte meegenomen worden. Beide afbakeningsstrategieën zijn ook niet complementair. De te strakke afbakeningen van stedelijke gebieden enerzijds en de sectorale afbakeningen anderzijds zorgen ervoor dat heel wat open ruimte in de urbaan-rurale overgangsgebieden door de mazen van het net valt. Bovendien ligt in deze gebieden de nadruk vooral op de infrastructurele en economische aspecten van het 'net' (netwerkstad) waardoor de 'mazen' (de open ruimte) er van tussenuit vallen.

3. Een bovenlokale aanpak van de open ruimte 'onder druk'..... niet vanzelfsprekend

Kenmerkend voor de postmoderne samenleving is dat mensen hun actieradius inzake wonen, werken en recreëren groter zien worden. Woning-, arbeids- en recreatiemarkten, maar ook andere maatschappelijke processen dienen zich steeds meer aan op een regionaal schaalniveau en doen zich bovendien voor op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (schaaldifferentiatie). Hierdoor komt ook de open ruimte in toenemende mate in de belevingswereld van stedelingen te liggen en maakt ze ook meer deel uit van de voor handen zijnde publieke ruimte. Een opschalen in de aanpak van de open ruimte dringt zich op. Bijkomende argumenten hiervoor zijn dat de open ruimte in stedelijke netwerken heel dikwijls administratieve grenzen overschrijdt en dat de bestuurlijke beleidsopties inzake de beschouwde open ruimte niet altijd overeenstemmen. Bovendien is er een toenemende maatschappelijke nood aan differentiëring van belevingswaarden, die maar kan gelenigd worden door de open ruimte in een bovenlokaal perspectief te plaatsen. Tenslotte zien we dat ook de allocatie van een aantal belangrijke aspecten van de open ruimte, zoals natuurontwikkeling, waterretentie of de uitbouw van een recreatieve structuur, steeds meer regionaal gebeurt.

Binnen de afbakeningen van stedelijke gebieden in Vlaanderen gebeurt de visievorming op de open ruimte vanuit een regionaal perspectief. Daarbuiten blijkt dit echter niet mogelijk. In het eerste geval worden inrichtingsvraagstukken (in hoofdzaak hiërarchisch) gestuurd door de

meer dominante hogere overheden (de respectievelijke steden en het Vlaams Gewest). In het tweede geval is een bovenlokale aanpak samenwerking van lagere overheden (gemeenten) vereist. Spontane samenwerking tussen gemeenten is echter niet zo vanzelfsprekend omdat ontwikkelingen op regionaal niveau altijd winnaars en verliezers oplevert. Vooral nog is in Vlaanderen geen instrument voor handen dat de lasten (van bijvoorbeeld landschapsinrichting of groenvoorzieningen) over de gemeenten kan herverdelen. Bovendien wordt het beleid van lagere overheden niet afgerekend op wat regionaal is verwezenlijkt, maar wel wat men lokaal heeft bereikt (Salet et al., 2005). Toch zijn in Vlaanderen in de jaren '60 vanuit vooral economisch oogpunt tal van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de zogenaamde intercommunales, opgericht. De laatste decennia zijn de doelstellingen, de algemene trend volgend, verder verduurzaamd. Er worden nu ook sociaal-ruimtelijke aspecten van de ruimtelijke inrichting in een regionaal daglicht geplaatst. We merken echter dat de visievorming m.b.t. de open ruimte in de regionale beleidsplannen stroef verloopt, eenvoudig weg omdat er hiervoor geen probleem eigenaar aan te duiden is. De knelpunten voor de regionale aanpak van de open ruimte kunnen we met volgend citaat samenvatten: *“Wie neemt er verantwoordelijkheid op voor de vrijwaring van de open ruimte in de polynucleaire stad en op welke manier kan dit bekostigd worden?”* (Salet et al., 2005).

4. Een vernieuwde aanpak van de open ruimte ‘onder druk’: blikverdieping en blikverbreding

In voorgaande hoofdstukken werden al dan niet expliciet een aantal zoekrichtingen voor een vernieuwde aanpak van de verstedelijkende open ruimte gesuggereerd. We kunnen deze alternatieve aanpak samenvatten als ‘blikverdieping’ en ‘blikverbreding’¹⁰.

‘*Blikverdieping*’ moet toelaten om bij inrichtingsvraagstukken m.b.t. de open ruimte de onderliggende ruimtelijke structuren en drager meer in rekening te brengen. Op deze manier moeten de onderbelichte maatschappelijke en ecologische dimensie van de open ruimte opnieuw een rol gaan spelen. Dit dient vooral ondersteund te worden door een herfundering van het RSV, wat impliceert dat de lagenbenadering consistent en consequent hierin dient te worden uitgewerkt. Daarnaast moet het RSV ook zijn strategisch karakter uitbouwen en moet het handvatten – onder de vorm van uitgewerkte principes of kwalitatieve handvatten per gebiedstype – aanreiken voor een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak van de in verdrukking zijnde open ruimte.

‘*Blikverbreding*’ geeft de kans om de open ruimte in een regionaal perspectief te plaatsen. Hierbij komt men in belangrijke mate tegemoet aan het op gang zijnde opschalen van maatschappelijke, ecologische en economische aspecten van de open ruimte. De blikverbreding vereist echter flexibele samenwerkingsverbanden waarbij voor de betrokken hogere overheden vooral een faciliterende rol is weggelegd (Allaert & Houthaeve, 1996, Boonstra, 2004, Janssen-Jansen, 2004). Deze rol zou, door het aanreiken van zowel referentiekaders als instrumenten, deels in het RSV vervat moeten zijn. Een belangrijke

¹⁰ Gebaseerd op de zinsnede ‘meerwaarde door blikverruiming’ uit het MIRUP (2003)

voorwaarde voor intergemeentelijke coproducties is dat herverdelingsinstrumenten voor handen zijn waardoor de kosten voor minder winstgevende ontwikkelingen regionaal zouden kunnen gespreid worden. Het marktgerichte instrument van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' heeft veel potenties in zich om tegemoet te komen aan deze voorwaarde.

De eerder besproken 'afbakeningstrategieën' zijn in deze context maar waardevol, in de mate dat blikverbreding en –verdieping nagestreefd wordt.

Literatuur

- Allaert, G. & Houthaeye, R. (1996): *Ruimelijke Plannen op regionaal niveau*, Academia Press, Gent
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels, verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noord-West Friesland, de Graafschap en Zuid-West Salland*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.
- Cappon, R. (2005). *Ruimtelijke analyse van de geselecteerde openruimteverbindingen in de sterk verstedelijkte Leieband in Zuid-West-Vlaanderen. Doorkijk naar ontwikkeling en planning van openruimteverbindingen*. Niet-gepubliceerde eindverhandeling in de geografie. Universiteit Gent, Gent.
- Hidding, M. et.al. (2002). *Planning voor stad en land*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Hidding, M., Needham, D., Wissershof, J. (1998). *Stad en Land, een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*. Studierapport in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek en het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijke Beleid, Den Haag.
- Janssen-Jansen, L.B. (2004). *Regio's uitgedaagd: 'Growth Management' ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning*. Van Gorcum, Assen.
- Leinfelder, H. (2007). *Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*. Onuitgegeven doctoraatsthesis. Universiteit Gent. Gent.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, gecoördineerde versie (april 2004). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap-Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.
- Rogge, E., Nevens, F., Gulinck, H. (2004). *Perceptie en beleving van landbouwlandschappen in Vlaanderen: literatuurstudie en theoretisch kader*. Publicatie Steunpunt Duurzame Landbouw. Gontrode.
- Salet, W.G.M., Janssen-Jansen, L.B., Heijden, G.M.A. van der (2005). *Regionaal ontwikkelen en uitruilen als publiek-publieke coproductie*. Onderzoeksvoorstel, Universiteit van Amsterdam.
- TNO, Dauvellier Planadvies, Stadsgewest Haaglanden sector Milieu, Studio Tint (2003). *MIRUP; Handreiking voor milieu in ruimtelijke plannen*. Den Haag.
- Van den Broeck, J. (2005). *In de ban van ruimte en beleid : relaas van een zoektocht*. In: *Ruimte & planning* 25 (3) p.12-34.